

REVUE  
HISTORIQUE  
DES  
ARMÉES

## Revue historique des armées

270 | 2013  
France-Hongrie

---

# Le marquis de Clermont Tonnerre, ministre de la Guerre, et le renforcement de l'armée française sous Charles X (1825-1828)

Vincent Haegele

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rha/7647>  
ISSN : 1965-0779

### Éditeur

Service historique de la Défense

### Édition imprimée

Date de publication : 15 mars 2013  
Pagination : 93-104  
ISSN : 0035-3299

### Référence électronique

Vincent Haegele, « Le marquis de Clermont Tonnerre, ministre de la Guerre, et le renforcement de l'armée française sous Charles X (1825-1828) », *Revue historique des armées* [En ligne], 270 | 2013, mis en ligne le 17 juin 2013, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rha/7647>

---

Ce document a été généré automatiquement le 3 mai 2019.

© Revue historique des armées

---

# Le marquis de Clermont Tonnerre, ministre de la Guerre, et le renforcement de l'armée française sous Charles X (1825-1828)

Vincent Haegele

---

- 1 La Restauration est l'héritière malgré elle d'une triple tradition militaire : la première remonte aux années de l'Ancien Régime, qui ont vu l'émergence d'un ministère fort sous l'égide d'un certain nombre de ministres, dont les plus emblématiques restent Louvois sous Louis XIV, Choiseul sous Louis XV ou encore Saint-Germain, ministre d'envergure auteur de la dernière grande réforme du règne de Louis XVI. La deuxième est révolutionnaire, et synonyme d'une armée nationale, axée sur la conscription et l'émergence d'une économie de guerre. La troisième, enfin, la plus immédiate et la plus spectaculaire est impériale. Régime d'essence militaire, l'Empire a construit la plus grande partie de sa réputation, appelée à devenir légende, sur une administration rigide et centralisée où l'armée occupe une place particulière, directement placée sous la direction de l'empereur, secondée par plusieurs entités tenant avant tout à des personnalités dont l'une des plus marquantes est le major général, ancien ministre de la Guerre, Alexandre Berthier. En 1815, le retour des Bourbons à la tête de la France est le prélude d'un grand nombre de bouleversements politiques et sociaux, dont le plus spectaculaire réside en la retraite forcée d'un grand nombre d'officiers et sous-officiers. Les cadres des régiments sont entièrement reformés, tandis qu'un certain nombre d'anciens émigrés récupèrent leurs commandements, au prix de vives polémiques. Le ralliement des grands noms de l'aventure impériale au drapeau blanc fait également l'objet de critiques et de débats, les conversions au royalisme ne faisant pas souvent l'unanimité. Parmi celles-ci, l'on relève le cas intéressant du maréchal Victor, duc de Bellune, ancien sous-officier de l'armée royale ou du général Clarke, ancien pilier du régime impérial, promu maréchal par Louis XVIII. Clarke et Victor assurent tous les deux la charge de ministre de la Guerre, respectivement entre 1815-1817 et 1823-1824, sans parvenir toutefois à gagner la confiance des Chambres. Principaux points de discussions

et de résistances, les budgets de l'armée provoquent crispations et polémiques de la part des formations politiques représentées, des ultras aux modérés. Lorsque Louis XVIII, quelques mois avant sa mort, remanie une dernière fois son gouvernement, il choisit d'appeler à la Guerre un homme de confiance, royaliste zélé et pourtant formé à l'école républicaine, Aimé-Marie-Gaspard de Clermont-Tonnerre. Ce choix, judicieux au regard des compétences de l'intéressé, n'est cependant pas sans risque.

## Clermont-Tonnerre, un ministre de combat

- 2 Né en 1779, fils d'un officier général de l'ancien régime et de par sa mère petit-fils du marquis de Boulainvilliers, celui qui n'est pas encore duc de Clermont-Tonnerre connaît une enfance spartiate au grand air, hébergé par une famille d'aristocrates lorrains, les Gondrecourt. Tandis que son père choisit d'émigrer et combat pendant plusieurs années dans l'armée de Condé, le jeune Clermont-Tonnerre demeure en France malgré les risques et parvient de ce fait à sauvegarder une partie de l'héritage des Boulainvilliers qui lui revient. Il assiste également en témoin muet à la tourmente révolutionnaire et devenu jeune homme, commence à ébaucher une philosophie politique personnelle des plus intéressantes. Reconnaisant l'aspect inéluctable des changements politiques survenus en France et pourtant farouche partisan du retour des Bourbons sur le trône, Clermont-Tonnerre choisit d'entrer au service de la République et surprend son entourage social par sa décision. Il devient ainsi l'un des premiers élèves de la jeune École Polytechnique : *« Le parti que j'avais pris avait tout à fait changé ma situation dans Paris : jusqu'au jour où l'on me vit entrer au service, personne ne supposait que ce fut mon intention. Personne dans ma classe et dans mon opinion ne l'avait fait jusque-là (...) et voilà comment tant d'hommes qui auraient pu être utiles sont restés inutiles à la Restauration ou lui ont été nuisibles quand on a fait la faute grave de leur donner des emplois qu'ils n'étaient pas capables de remplir. »*<sup>1</sup>
- 3 Le jeune officier travaille beaucoup et entame une carrière dans l'armée du Consulat puis dans celle de l'Empire, tout en maintenant ses distances avec le pouvoir de façon volontaire, notamment lors de l'épisode de son mariage avec Charlotte de Carvoisin, désapprouvé par l'empereur et son ministre de la Police. Clermont-Tonnerre, du reste, parvient à éviter de servir directement celui qu'il considère comme un tyran<sup>2</sup> et entre dans l'entourage de Joseph Bonaparte, roi de Naples puis d'Espagne, dont il devient un fidèle auxiliaire, sans toutefois s'attacher à lui. En 1811, il effectue une dernière mission pour le compte du roi d'Espagne et se retire dans ses domaines, où il assiste sans s'émouvoir à la chute de l'Empire.
- 4 Cette attitude particulière, revendiquée dans la plupart de ses écrits, lui vaut d'être un témoin des plus lucides de son temps : le retour des émigrés, l'esprit de revanche qui souffle dans la société et qu'illustre bien le phénomène dit de « Terreur blanche » ou le procès du maréchal Ney sont jugés avec une certaine sévérité, tout autant que la persistance des idées héritées des Lumières dans la frange libérale qui parvient encore à siéger aux Chambres. Clermont-Tonnerre prend de ce fait à la fois parti contre les éléments les plus ultras de la Restauration tout en combattant ses ennemis traditionnels. Il rédige dans ce but plusieurs rapports confidentiels destinés à Louis XVIII puis à son successeur. L'accueil qui leur est réservé est mitigé. En janvier 1817, il fait part de ses inquiétudes quant à la diffusion des ferments révolutionnaires qui, selon lui, sont bien loin d'être oubliés dans le pays et quant à la désunion apparente de la famille royale, partagée entre partisans du comte d'Artois et ceux du roi. Tous les ingrédients d'une crise

sont réunis : « Son influence s'étendra jusque sur l'esprit des troupes dont Monsieur devenu roi voudra trop tard faire usage ; un homme dans lequel les intérêts de la Révolution seront tous concentrés sera présenté à la nation comme le seul qui ayant intérêt à la maintenir saura toujours les respecter et les défendre ; l'idée parricide de la Révolution se trouvera réalisée, et la Révolution vraiment consacrée avec le moins d'ébranlement possible. »<sup>3</sup>

- 5 De fait, son parcours à la tête des ministères de la Marine<sup>4</sup> et de la Guerre s'inscrit dans une ligne claire et cohérente : combattre l'esprit révolutionnaire et ses résurgences ; consolider l'entreprise de la Restauration ; défendre la France contre ses voisins les plus dangereux, à savoir l'Angleterre et la Prusse. Pour ce faire, Clermont-Tonnerre se revendique comme ministre de combat : lui-même vétéran des conflits napoléoniens, il table sur sa condition inédite d'opposant à « Buonaparte » demeuré en France au service de son pays. Ministre de la Marine ambitieux et capable, il constitue aux yeux de Louis XVIII le candidat idéal à la Guerre, doté d'une feuille de route impressionnante sur laquelle figure le titre de l'épineux dossier des retraites. Le roi, et par là même son ministre, en font un préalable non négociable à toute réforme d'envergure de l'appareil militaire. Clermont-Tonnerre, dès sa nomination le 3 août 1824, mesure l'étendue de la tâche : « Malgré tout ce qu'il y avait de flatteur à être ainsi appelé à la tête de l'Armée, j'avoue que je me séparerai avec regret de la Marine, d'autant plus que j'apercevais, avec un travail énorme, de graves difficultés, et en particulier la pénible opération des retraites que j'avais voulu éviter à un autre, et à laquelle je ne pouvais échapper. »<sup>5</sup>
- 6 Cette pénible opération des retraites est dans les faits la principale tâche que Louis XVIII lui demande de régler en toute urgence : serpent de mer de la plupart des précédents ministères, aucun ministre n'est parvenu à assurer la transition entre l'armée impériale et la nouvelle armée royale, sensiblement réduite au niveau des cadres et de l'effectif. De 1814 à 1824, les réformes se sont succédé, depuis les coupes sombres opérées par Dupont de l'Étang à la loi Gouvion Saint-Cyr. Mais aucune n'a traité de front le problème des retraites des officiers et sous-officiers, dont le surnombre gêne le service, et, dans une certaine mesure, grève le budget. Régulièrement attaqué aux Chambres, le budget de la Guerre est déséquilibré par les effectifs. Le 7 septembre 1824, Clermont-Tonnerre dresse un premier bilan de la situation dans une lettre destinée au garde des Sceaux, le comte de Peyronnet : « plus je fais les calculs dans l'utilité et les convenances militaires, plus j'y trouve d'inconvénients pour le service du roi<sup>6</sup>. » Ce constat d'échec (la mise à la retraite immédiate de 150 officiers généraux est considérée comme une demi-mesure dans la même lettre), le force à agir vite, voire en dépassant le cadre prévu par la loi Gouvion Saint-Cyr. Ses deux prédécesseurs, le maréchal Victor et le comte de Damas se sont précisément heurtés à cet obstacle, mais désireux de ne faire passer trop brutalement son texte, Clermont-Tonnerre choisit en définitive d'étaler l'application de la mesure.
- 7 C'est tout d'abord le projet d'ordonnance du 22 juillet 1818, consistant à réduire le cadre de l'état-major qui voit le jour : l'on recense alors 178 lieutenant-généraux et 389 maréchaux de camp alors que la logique chiffrée en impose respectivement 130 et 260. Les conséquences de ce surnombre d'officiers généraux sont morales, sociales et économiques : l'avancement est suspendu, la confiance de l'armée est ébranlée et les pensions sont menacées d'amputations. Le ministre projette dans un premier temps, en reprenant les termes initiaux de l'ordonnance, de fixer la limite de l'âge du service à soixante ans, afin « de disposer d'officiers réellement disponibles et toujours prêts à obéir aux ordres ». Le 1<sup>er</sup> décembre 1824, une première fournée de lieutenant-généraux sont mis à la retraite d'office. Parmi eux figurent une majorité d'anciens héros des guerres

napoléoniennes : Gazan, Exelmans, Vandamme, Grouchy... Parmi les maréchaux de camp également concernés, l'on relève les noms de Lamarque, Hugo ou encore Lejeune. La mort prévisible mais brutale de Louis XVIII, survenue le 16 septembre de la même année, vient freiner durablement cette grande opération : le nouveau souverain ne peut raisonnablement placer son règne sous le signe de la mise en retraite de grands noms du passé, dont un certain nombre d'entre eux se sont ralliés à la cause royale. Ces considérations d'ordre politique viennent ralentir la réforme, sans toutefois l'arrêter complètement. Cependant, les objectifs de Clermont-Tonnerre, à savoir entrer dans le cadre normal des lieutenant-généraux en 1828 et dans celui des maréchaux de camp en 1829, sont compromis. Ce qui devait être la grande œuvre du ministère se résume à un demi-succès.

## Un difficile exercice d'équilibre

- 8 Quoi qu'il en soit, le ministre a montré des qualités morales et un certain sens de l'intransigeance au moment de la préparation de la réforme. Ce préalable accompli et son autorité établie, Clermont-Tonnerre s'attaque à des chantiers plus vastes et plus généraux, considérés néanmoins comme prioritaires. Il n'a cessé depuis la reprise en main du pouvoir par les Bourbons de défendre un projet militaire ambitieux et offensif. Dressant le constat d'une Europe bouleversée par le Traité de Vienne (1815), il plaide pour un retour d'une France forte dans le concert des nations et le 22 janvier 1825<sup>7</sup>, adresse à Charles X un rapport aux allures de programme dépeignant délibérément les menaces que représentent les puissances voisines. La Prusse, l'Autriche et l'Angleterre « *organisent des troupes* », écrit-il, *et ces préparatifs sont de toute évidence dirigés contre la France, une France qui « vit au jour le jour et ne fait rien »*. Le ton de rapport est délibérément dramatique, d'autant que Clermont-Tonnerre n'hésite pas à rappeler que les indemnités versées par la France aux puissances coalisées à l'issue de la dernière campagne de 1815 servent à financer leur renforcement.
- 9 En 1823, la participation de la France à la campagne d'Espagne destinée à sauver les prétentions absolutistes de Ferdinand VII s'est soldée par un succès peu glorieux et un coût inversement proportionnel ; néanmoins, au niveau symbolique, le bilan reste flatteur, l'armée parvenant à prouver sa capacité à opérer sur un terrain étranger, de surcroît théâtre de l'une de ses plus cuisantes défaites sous l'Empire. Clermont-Tonnerre entend tirer parti de ce retour sur la scène méditerranéenne pour se laisser aller à de grandes démonstrations. En 1827, la flotte, à la réorganisation de laquelle il a contribué au cours de son passage à la Marine, participe à la bataille de Navarin contre l'empire ottoman et s'y illustre ; dans le même temps les préparatifs pour une expédition d'ampleur contre Alger prennent un tour décisif<sup>8</sup>. Il est cependant impossible d'envisager un renforcement de l'armée sans un exercice financier sain et cohérent.
- 10 Dans son même rapport du 22 janvier 1825, Clermont-Tonnerre pointe avec acrimonie que « le roi a refusé de prendre en compte la surcharge qui résulte pour [son] département et que celle-ci doit être supportée sans compensation ». Sont avant tout visées les dépenses d'ordre symbolique, telles que les pensions des dignitaires de l'ordre de Saint-Louis, le fonds de secours aux anciens combattants vendéens, ou la création d'un régiment supplémentaire au sein de la garde royale. Or si l'expédition de 1823 a donné un aperçu minime des difficultés à surmonter pour l'organiser, qu'en serait-il si un conflit européen venait à éclater ? Sur cette question, les chiffres parlent d'eux-mêmes : les

bureaux de la Guerre estiment qu'un effectif porté à 240 500 hommes sur le pied de paix, la Maison du roi, la gendarmerie et les compagnies sédentaires exceptées, constitue un objectif raisonnable, ces effectifs devant être portés à 375 000 hommes en temps de guerre. Au 1<sup>er</sup> janvier 1825, les effectifs totaux ne dépassent pas 208 000 hommes, la Maison du roi et les corps cités représentant 23 500 hommes et les armes spécialisées (cavalerie, artillerie, génie) environ 15 000. À cette date, il manque 5 000 chevaux à la cavalerie, 26 millions de kilogrammes de poudre (sachant que l'on estime à 3,2 millions de kilogrammes la consommation de poudre pendant une année de conflit), du matériel de génie pour un crédit de 9 millions de francs. Et surtout, poste de dépenses impossible à matérialiser pour l'heure, la remise en état des places fortes des frontières, sujet régulièrement évoqué depuis Louis XVI, représenterait une dépense de 400 millions de francs, somme que le gouvernement royal serait bien en peine de dégager. Enfin, Clermont-Tonnerre ne cible ici que les dépenses qui lui semblent les plus nécessaires, de nombreux postes ne figurant pas au budget de 1825-1826, en nette diminution : « En conséquence, il résulte de la comparaison de 1825 à 1826 une diminution comparative des ressources de 2,7 M. c-à-d qu'en accordant au département de la Guerre que 190 M., on ne lui donne réellement que 187,3 M pour fournir aux dépenses auxquelles 190 M. sont consacrés en 1825. »

- 11 Il est utile de rappeler que les budgets sont élaborés deux ans à l'avance par les ministères : en poste depuis août 1824, le ministre travaille dès les premiers jours de son activité sur le projet de 1826. De même, lui faut-il, pour la fin de l'exercice 1824 et tout au long de l'année 1825, agir en fonction des dispositions prises par ses prédécesseurs, celles-ci n'étant pas toujours conformes à ses opinions. Préparé par trois ministres successifs<sup>9</sup>, porteur de nombreuses incohérences, le projet de Clermont-Tonnerre pour 1826 est reporté une première fois en novembre 1824 avant d'être refusé à nouveau en janvier 1825. De ce fait, contraint de fonctionner avec des crédits fragiles, le ministère s'efforce de mener une rigoureuse offensive en matière d'économie, avec pour règle « *une quantité de services donnés au meilleur marché possible* »<sup>10</sup>. C'est en termes d'économie administrative que Clermont-Tonnerre entend agir, en réaction aux règles d'économies absolues prônées jusque-là, ces dernières consistant à diminuer les crédits de tel ou tel service de façon plus ou moins arbitraire. Après trois ans d'exercice positif, le ministre est à même de démontrer qu'il est parvenu à dépenser moins pour une armée en constant développement. Et malgré des totaux parfois fluctuant d'un rapport à l'autre, la tendance n'en est pas moins remarquable. Ainsi, compare-t-on les chiffres absolus de 1820 et 1827 :

	Budget général	Effectifs (hommes)	Effectifs (chevaux)
1820	181 850 000 francs	198 075	32 423
1827	192 823 000 francs	231 560	48 444

- 12 Il résulte de ces chiffres que les effectifs ont crû environ d'un sixième tandis que le budget général n'est augmenté que d'un seizième. D'un point de vue arithmétique pur, la dépense annuelle consacrée à l'entretien d'un soldat du rang est passée de 381,09 francs en 1820 à 371,18 francs en 1827. Le rapport étant satisfaisant, le département de la Guerre n'en est pas moins considéré comme un poste coûteux et fait l'objet de régulières critiques. Clermont-Tonnerre n'est d'ailleurs pas avare de détails pour analyser

l'ensemble des dépenses avec un œil objectif : « Mais c'est parce que les armes spéciales et l'effectif des chevaux sont augmentés d'un tiers pour ces exercices, que les remplacements de l'habillement comparés à ceux de 1820 se trouvent proportionnellement plus élevés d'une somme de 1 539 000 francs, que la ration de fourrage calculée seulement à raison de 84c[entimes] 74m [illièmes] dans le budget de 1820 figure pour 90c46m dans celui de 1827, que le prix des remotes est augmenté, dans la supputation de 1827 de 20 francs par cheval de grosse cavalerie et de 40 francs pour la cavalerie légère et qu'il a fallu dépenser 1 188 M pour achats de lits de fer. De ce fait, la dépense d'un soldat d'infanterie était en 1820 de 381,09 francs ; 374,18 en 1827 ; celle d'un cavalier de 817,19 pour 1820 et de 731,32 en 1827. En 7 ans, l'économie réalisée se monte à 9,292 M soit environ 1,327 M par an d'économie administrative réalisée. Des rabais ont réussi à être dégagés sur le chauffage (26 %), les convois militaires (18 %), les transports (49 %) et l'habillement (22 %). »

11

- 13 Plus subjectivement, il affirme d'un ton péremptoire que cette politique chiffrée rationalisée est la preuve qu'une administration « purement royaliste » peut conduire efficacement et avec économie les affaires de la France. Remarque qui en dit long sur les accusations formulées alors par une partie de l'opinion hostile aux Bourbons prompte à accoler le qualificatif « d'incontrôlées » aux dépenses de la monarchie. Le ministre, et par extension une partie du gouvernement, a également pleinement conscience du fait que la gestion des affaires militaires doit s'effectuer dans le contexte particulier qui suit une longue période de gloire militaire. Le feu sacré s'éteint, la morosité s'installe et la situation est en dessous des besoins. Clermont-Tonnerre formule alors quelques principes d'économie militaire dans la foulée de ses réflexions administratives pour le moins intéressants : « une armée pauvre doit être dispendieuse au risque de devenir un danger ». Autrement dit, la pénurie des moyens aggrave encore le sentiment de malaise, perceptible à tous les niveaux de l'encadrement.
- 14 Dernière facette de l'équation, les parties dites « étrangères » au service de l'armée et qui viennent compliquer encore l'exercice d'équilibre : les demi-soldes, les traitements des réformes, les pensions des chevaliers de Saint-Louis représentent une dépense annuelle d'environ 9,5 millions. Les colonies, qui emploient un contingent plus ou moins gourmand, coûtent 6,497 millions, et enfin la gendarmerie, essentielle au maintien de l'ordre en province, mobilise plus de 15 millions en moyenne. En conséquence, l'armée ne peut compter que sur un budget réel de 143 millions environ, destinés à couvrir les dépenses des effectifs humains, celles des chevaux, l'acquisition des vivres et des fourrages, laissant les questions des fortifications, du matériel et de la modernisation des armes en suspens.

## L'épineuse question de l'administration centrale

- 15 Autre serpent de mer récurrent depuis le début du règne de Louis XV, la place de l'administration centrale dans le budget général ne finit pas d'agiter les esprits. Centralisée par Louvois, fortement développée par Carnot et les initiateurs de l'effort de guerre révolutionnaire, et enfin portée à son plus haut niveau sous l'Empire, l'administration centrale a évolué de manière spectaculaire au cours des dix dernières années et surtout, produit un nombre croissant de documents concernant son fonctionnement. Dans un rapport du 3 décembre 1824, Clermont-Tonnerre oppose ainsi, assez naïvement, l'époque de l'Ancien Régime où le ministre ne rend aucun compte (si ce n'est au roi, verbalement ou par écrit) de son action, aux progrès de la décennie



1814-1824, où les chiffres et statistiques émises par les services peuvent être considérés comme fiables. Bien que erroné sur de nombreux points, notamment ceux concernant l'organisation qui prévalait avant et pendant la Révolution, le rapport du 3 décembre 1824 permet d'établir la première synthèse exacte de l'évolution des services au sein du ministère depuis la chute de Napoléon.

- 16 En 1814, le ministère de la Guerre, auquel a été rattaché les restes de la défunte administration de la Guerre, emploie 15 chefs de division, 53 chefs de bureau et 941 commis et un certain nombre de personnes non titulaires de leurs postes, soit 1 166 personnes représentant un poste budgétaire annuel de 2 627 217 francs. Dès 1816, et sous l'impulsion du maréchal Clarke, cette dépense est ramenée à 2 336 305 francs tandis que le nombre de personnels employés chute à 982 personnes. Ces premières coupes dans les effectifs précèdent ainsi la réorganisation de l'année 1817, voyant l'apparition des sous-directions à la place des divisions et la création en parallèle de la régie des subsistances. 830 personnes sont alors employées, coûtant à l'État 2 023 643 francs. En 1821, les services sont répartis entre deux grandes directions comptant 24 bureaux : le personnel ne compte plus que 489 employés, bientôt ramenés au chiffre plancher de 418. Officiellement, à partir de 1824, l'administration de la Guerre ne représente plus qu'une charge de 1,52 millions de francs : le ministère compte 752 employés en moins et a réalisé une économie annuelle de 1,446 millions. Cependant, le ministre avoue lui-même que les chiffres bruts sont manipulés. Les arriérés de solde et de dépenses ne sont pas inclus dans le chiffre, tandis que de nouvelles compétences sont attribuées à la direction générale de l'administration (interne au ministère) après la suppression pure et simple de la direction des subsistances. Enfin, le recours aux surnuméraires (personnel non titulaire) a littéralement explosé : on en compte près de 140 en 1816, 102 en 1821.
- 17 L'évolution est cependant plus que spectaculaire pour ce qui concerne ce que Clermont-Tonnerre nomme lui-même le principe d'économie absolue (tableau ci-dessous)

	1814	1816	1817	1821 (/1822)	1827 (Indicatif)
Dépense annuelle de l'administration	2 627 217	2 336 305	2 023 643	1 190 531(/ ?)	1 756 000
Chefs de bureau	53	40	Non renseigné	24(/24)	
Effectif total du personnel	1 166	982	830	489(/418)	
Surnuméraires	Non renseigné	140 (inclus dans l'effectif)	Non renseigné	102(/102) (exclus de l'effectif)	

- 18 Les économies sont réalisées partout sans exception : les dépenses de matériel (hors Génie) sont ainsi passées de 474 102 francs pour l'année 1817 à 350 000 francs en 1826. À titre de comparaison, l'Empire, pour la seule année 1813 avait consacré un budget de 746 330 francs uniquement pour les dépenses de matériel (partagées entre la Guerre, l'Administration de la Guerre et la direction des Vivres). Le ministère répond ainsi aux



exigences formulées à la fois par le roi et les Chambres mais compromet ses chances de réformer et de réorganiser l'armée française en vue d'un nouveau conflit européen. Les sources mêmes des difficultés rencontrées pour la formation d'une armée de métier capable de soutenir une longue guerre contre un pays voisin (Clermont-Tonnerre distingue la Prusse et l'Angleterre, sans exclure la Russie de son système) sont à chercher à cet instant précis de l'histoire militaire française. Vieillesse des cadres, obsolescence des fortifications, persistance de certaines tactiques stratégiques ayant fait leur temps : la question reste valable et tout aussi cruciale de 1825 à 1870. La prétendue charge imposée à l'État par l'administration centrale a été en quelque sorte un paravent et une cible de choix pour les critiques, permettant d'évacuer l'essentiel.

- 19 Le fait n'échappe pas à Clermont-Tonnerre qui subit critiques et reproches à la Chambre des pairs sur le sujet. Le 25 juin 1828, alors qu'il n'occupe plus depuis plusieurs mois les fonctions de ministre, il essuie une attaque en règle venant de son prédécesseur, le maréchal Victor, qui cite l'exemple de la Prusse pour mettre en défaut le système français. La réponse ne se fait pas attendre : la Prusse n'est pas un exemple à citer pour la raison que cette nation fait reposer intégralement le budget sur le pays (entendre là à la charge de l'habitant), pratique une autre politique tarifaire et surtout, ne défalque pas les déficits résultants de l'exercice précédent. À la politique déficitaire de la Prusse, Clermont-Tonnerre répond par l'économie et la rigueur. L'incomplet du budget de 1826, qui se monte à six millions a été intégralement reporté sur le budget de l'année en cours.
- 20 Dans le même temps, Victor a appuyé sur un point sensible en attaquant le résultat du budget de 1826, préparé sous son ministère, abandonné et repris par Clermont-Tonnerre et refusé une première fois par Villèle le 25 janvier 1825 avec la mention « incomplet ». Le ministre a dans un premier temps mal pris en compte la charge des obligations qui pèse sur le pays depuis la Révolution et l'« Usurpation ». Pour être valable, un budget doit impérativement englober le poids de cette dette antérieure qui n'a cessé de croître et que les services peinent à évaluer de façon exacte.

## Des économies raisonnées ?

- 21 L'année 1825 est employée en grande partie à la réalisation de deux grands projets : le couronnement du roi à Reims, fastueuse et coûteuse cérémonie qui voit la Guerre, dont dépend la Maison militaire, au premier rang des organisateurs, et le budget de l'année 1827. Voix isolée au sein du gouvernement, Clermont-Tonnerre souhaite imprimer sa marque volontaire sur ce budget qui dépend cette fois de lui en totalité et pour le prouver, inaugure à partir de la fin du printemps une grande tournée des places fortes qui le mène dans un premier temps des frontières de l'est à Bayonne en passant par l'arsenal de Toulon. Cette tournée, sensée démontrer à la fois le volontarisme du gouvernement royal et ses préoccupations en matière de défense nationale (il s'agit avant tout de s'assurer que les villes des frontières soient aptes à subir des sièges de longue durée), est également l'occasion de faire le point sur l'opinion politique en général. Le 30 août 1825, Clermont-Tonnerre effectue une revue des troupes stationnées à Lyon et convoque dans la foulée les autorités religieuses, judiciaires, civiles et militaires de la deuxième ville du royaume. Son rapport, inhabituellement optimiste, fait état de l'attachement de toutes ces élites au trône et leur certitude de voir bientôt s'éteindre les derniers ferments révolutionnaires dans le département. Quelques jours plus tard, le 8 septembre, une réunion importante se tient à l'arsenal de Toulon, au cours de laquelle est

adoptée symboliquement la décision de l'agrandissement des infrastructures. Le retour offensif de la France en Méditerranée, concrétisé quelques années plus tard par la prise d'Alger, projet alors déjà à l'étude comme le prouvent les archives du ministre, passe nécessairement par le renforcement des moyens techniques et l'augmentation du personnel en place.

- 22 Moins d'un an plus tard, Clermont-Tonnerre, cette fois en compagnie du roi, effectue une nouvelle tournée des places-fortes du nord du royaume, d'Amiens à Lille, tout en accordant une forte attention aux forteresses proches de la frontière des Pays-Bas, redessinée après le traité de Vienne et affaiblissant considérablement le dispositif mis en place depuis Louis XIV pour garantir la sûreté de la France. Entretemps, la discussion et les résolutions concernant le budget de l'année 1827 sont en cours d'achèvement et se dessine une politique à la fois faite de prudence financière et de volontarisme politique, résumant fort bien toutes les contradictions du régime né de la Restauration.
- 23 Porté à environ 190 millions<sup>12</sup> (soit légèrement plus que les années précédentes, suite à une décision exceptionnelle du roi), le budget de la guerre, qui reste le premier poste de dépenses du budget des dépenses générales et services, se situe en-deçà des espérances conçues par le ministre au gré de ses différents rapports. Le cap symbolique des deux cent millions est loin d'être franchi. L'administration centrale, comme vu plus haut, ne représente qu'un poste de 1,756 millions de francs, soit l'un des plus faibles. Le ministère a rogné sur tout, effectifs compris : deux chefs de bureau appartenant à la société civile sont remplacés par des militaires. Ces économies purement symboliques sont cependant encore conditionnées à l'inventaire des biens mobiliers et immobiliers du ministère, dont la réalisation a été sans cesse repoussée depuis le changement de régime.
- 24 La solde des troupes se monte à 107 millions, soit une somme en tous points égale à celle de 1826. On note de cette manière la très grande stabilité des chiffres d'une année sur l'autre : quasiment identique à celui de 1826, le budget de 1827 ne dépasse pas la barre symbolique des deux cent millions et voit très peu augmenter ses crédits. On se borne à remarquer la création d'un fonds de 300 000 francs destiné à secourir les officiers de cavalerie subalternes ayant perdu accidentellement ou par maladie leurs montures à partir de la solde d'activité. Le fonctionnement de l'état-major, soit plus de dix-huit millions, reste le poste de dépense dites humaines (à différencier des dépenses de matériel) le plus important, avec la Maison du roi. En comparaison, l'ordre militaire de Saint-Louis, critiqué par Clermont-Tonnerre lui-même dans ses rapports qui y voit une manière peu appropriée de récompenser les services d'anciens émigrés, ne coûte guère plus d'un demi-million par an et reste relativement stable : mais ce chiffre ne prend pas en compte les pensions versées aux titulaires de l'ordre. Le budget de 1827 se voulant un modèle de transition dans l'exercice financier raisonné voulu par le ministre, il semble judicieux de le confronter à son immédiat successeur<sup>13</sup> (tableau ci-dessous)

	1827	1828
Solde d'activité	107 663 000	110 000 000
État-major	18 083 000	18 000 000
Maison du Roi	3 320 000	3 140 000

Subsistances	25 693 000	27 952 (chauffage compris)
Chauffage et éclairage	3 015 000	/
Habillement, campement, harnachement	13 141 000	13 662 000
Hôpitaux	8 071 000	8 221 000
Casernement	4 342 000	4 917 000
Recrutement	874 000	1 050 000
Justice militaire	224 000	224 000
Remontes	2 025 000	2 035 000
Marchés et transports	1 548 000	Non renseigné
Artillerie	7 750 000	8 250 000
Génie et matériel	8 775 000	10 275 000
Dépôt de la Guerre et cartes (Archives)	280 000	290 000
Écoles militaires	1 332 000	82 000
Ordre de Saint-Louis	500 000	540 000
Dépenses supplémentaires (fonds de roulement)	5 701 000	5 083 000

- 25 Peut-on parler, à la lumière de ces chiffres, de « budget de transition » vers une armée capable de faire face à une agression ? Dans l'absolu, non : l'on assiste, en comparaison avec les années précédentes et l'année suivante à une baisse substantielle de moyens, si l'on considère que les effectifs ont augmenté de 30 000 hommes en l'espace de dix ans. Seule l'artillerie semble avoir fait l'objet d'un travail raisonné et ambitieux : la modernisation du parc a permis la diminution des effectifs, chevaux compris, attachés à chaque pièce. A l'économie de moyens, s'ajoute l'économie de temps et d'hommes.
- 26 La justice militaire reste également stable et dissimule même d'excellents résultats : les cas de désertion ont fortement diminué (deux tiers des déserteurs des deux années précédentes ont finalement réintégré leurs casernements) et les cas de mutilations volontaires sont passés de 40 à 15 en l'espace d'une année. Plus inquiétante reste la situation des écoles militaires, dont les moyens sont pour ainsi dire pratiquement sabrés. Sans en faire pour autant une cause majeure des futurs échecs de l'armée au cours des décennies à venir, il est fort possible que ce recul fâcheux peut expliquer certaines des carences de l'encadrement des troupes, notamment pour ce qui concerne la formation des officiers subalternes. Il convient également d'y voir la trace d'un régime largement dominé par l'aristocratie, tablant sur les traditions familiales et la formation directe sur le terrain.

- 27 Le fait est qu'en 1827, le ministre s'émeut de la persistance de pratiques administratives bien peu en accord avec une armée qui prétend être entrée dans une nouvelle ère moderne. L'on relève encore ici et là des permanences liées à l'Ancien régime, notamment pour ce qui concerne les masses dites d'économie. Un rapport au ministre concernant le 3<sup>e</sup> régiment d'infanterie fait état de dysfonctionnements importants : le responsable du régiment retient l'argent alloué sur les masses de linge ; par effet de corrélation, ce détournement a des conséquences directes sur le versement des soldes et les retards d'arriérés. Bien que l'Empire ait fermé les yeux sur ces arrangements entre officiers lors des dernières campagnes de 1813-1814, la Restauration a laissé se réinstaller des méthodes qui nuisent profondément à l'image même de l'armée.
- 28 L'on peut discerner dans de nombreuses décisions du ministère la volonté de combattre ces archaïsmes, notamment en unifiant des postes budgétaires jusqu'alors indépendants. C'est ainsi que les dépenses de chauffage et éclairage sont purement refondues dans les subsistances et le casernement. Par ailleurs, de nouveaux marchés sont passés directement auprès de fournisseurs en gros. L'autonomie financière des régiments se réduit considérablement.

## Conclusions

- 29 Les différents budgets élaborés par le marquis de Clermont-Tonnerre sont violemment attaqués à la Chambre lors de sa première lecture en dépit des efforts du ministère tout entier pour le soutenir, ainsi que le prouve cette note au ministre retrouvée dans ses archives et concernant la discussion du dernier budget qu'il défend, celui de 1828. Il y est expressément recommandé de ne pas faire allusion lors de sa prise de parole à l'impopulaire ordonnance du 5 février 1823, signée par Louis XVIII et base de la réorganisation des cadres ainsi que du régime des retraites, de « glisser sur la mise en activité sans solde » et de présenter en bloc (ces deux derniers mots soulignés) les résultats sans parler des réformes sans traitement et des questions d'avancement. Mais il est une question bien plus cruciale que les ministres du roi ne peuvent éluder, c'est celle du poids de la dette et des nombreuses charges qui pèsent sur le seul budget. Bien que habilement conseillé, Clermont-Tonnerre ne peut concilier ses aspirations, celles des députés exigeant plus de désengagement de la part de l'État et le caractère inéluctable des charges. Lui-même reconnaît qu'il a résulté de cette difficile équation que « le budget général de 1826 pour 1827 a cédé au premier choc ». La prudence quasi timorée des autres ministères tranche peut-être avec le volontarisme de celui de la Guerre, prêt à envisager toutes les hypothèses les plus alarmistes afin de dégager une marge de manœuvre cohérente, il n'en reste pas moins que la responsabilité du roi est importante dans ces attermoissements et ces reculs.
- 30 Bien qu'attaché à un retour en force de la France sur les terrains extérieurs, en particulier en Méditerranée, Charles X bride sérieusement les aspirations de son ministre et refuse à de nombreuses reprises d'augmenter les dotations exigées pour un fonctionnement plus volontariste. Ce n'est qu'en 1827 que, suite à de nombreux rapports de Clermont-Tonnerre, le roi consent à rallonger son enveloppe de 4 millions de francs et d'atteindre la barrière symbolique des 200 millions. Trop tard ? L'expédition d'Alger, en préparation depuis plusieurs années, explique peut-être ce revirement royal, mais quoi qu'il en soit, Clermont-Tonnerre est sur une pente descendante et très contesté. Il démissionne le

4 janvier 1828, entraîné dans la chute du ministère Villèle, consécutive au désaveu enregistré par le gouvernement aux élections de 1827.

- 31 Il ne peut cependant se résoudre à quitter son poste sans donner une analyse lucide de la situation, sous la forme d'une note transmise au roi, écrite en décembre 1827 et intitulée « Considérations sur la crise actuelle ». Analyse politique mais aussi tactique de la situation globale dans laquelle se trouve le royaume, la note de Clermont-Tonnerre annonce en quelque sorte les deux années qui verront la condamnation du régime : « ainsi par la force des choses, l'idée même de révolution subsiste et la légitimité doit résister constamment à l'action de la conspiration de l'illégitimité et de la République réunie » ciblant, à raison, le poids sans cesse croissant des classes moyennes qui seront dans les faits, le fer de lance de la contestation de 1830.
- 32 Plus concrètement, le ministère de Clermont-Tonnerre et ses vues en matière budgétaire s'inscrivent dans la continuité de ce qui a été réalisé en France depuis les années prérévolutionnaires et celles qui ont suivi les événements de 1789 : placées sous un objectif partagé entre la volonté de rompre l'isolement militaire et diplomatique du pays, de donner au pays l'assurance d'une force armée reposant sur les forces mêlées de la conscription et des capacités formées aux nouvelles écoles et d'assurer la modernisation de l'équipement et des cadres en assurant le passage de témoin entre différentes générations de militaires. Au moment où il quitte son ministère, il ne lui est possible de prétendre avoir réussi. Certes, l'expédition d'Alger sera un succès consacrant un certain type organisationnel des structures militaires, mais elle ne sera que le paravent à une véritable sclérose que les réformes tardives entreprises au cours du Second Empire ne pourront enrayer. Les faits parlent d'eux-mêmes : budget volontairement réduit, sacrifices des formations, réseau des places fortes laissés en l'état et peu entretenu en regard de ce que coûterait réellement leur réfection. Clermont-Tonnerre peut cependant se flatter d'avoir compris et lancé le chantier des casernes parisiennes destinées à encadrer une capitale remuante, prélude aux chantiers d'envergure qui seront lancés au cours des trente années suivantes. Précurseur incompris et aristocrate attaché aux formes politiques du passé, le principal ministre de la Guerre de Charles X résume à lui seul les contradictions de la Restauration.

---

## BIBLIOGRAPHIE

### Services historique de la Défense

**SHD/MV 12 GG<sup>2</sup>** : Papiers d'Aimé-Marie-Gaspard de Clermont-Tonnerre, ministre de la Marine et des Colonies.

**SHD/MV CC7 503/33** : dossiers personnels des officiers.

### Archives nationales :

**359 AP 68-82, 118** : Papiers civils et militaires du duc de Clermont-Tonnerre ; lettres et notes issues de son activité au sein du ministère de la Guerre et de la Marine, missions, comptes-rendus, pièces comptables et financières.

**544 Mi/10** : Manuscrit des Mémoires du duc de Clermont-Tonnerre.

CLERMONT-TONNERRE (Gaspard de), *L'expédition d'Espagne*, Paris, Perrin, 1983, 526 pages.

WARESQUIEL (Emmanuel de) et YVERT (Benoît), *Histoire de la Restauration*, Paris, Perrin, 1996, 499 pages.

OESCHLIN (J.) *Le mouvement ultra-royaliste sous la Restauration : son idéologie et son action politique (1814-1830)*, Paris, Pichon et Durand-Auzias, 1960, 218 pages.

BAGGE (Dominique) *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris, PUF, 1952, 462 pages.

BIESSY (Claude) *Les généraux de la Restauration : étude sur les officiers généraux de l'armée de Terre nommés entre 1814 et 1830 d'après les dossiers administratifs des archives de la guerre*, Thèse, Université de Picardie, 1975.

FRANCHEY D'ESPEREY (Louis), « L'armée de la Restauration » dans *L'histoire de la nation française*, t. VIII, Paris, 1927.

RAILLAT (Landric), *Charles X, le sacre de la dernière chance*, Paris, Orban, 1991, 345 pages.

## NOTES

1. Archives Nationales (AN), 544 Mi/10. Mémoires inédits du duc de Clermont-Tonnerre (manuscrit).
2. Clermont-Tonnerre (Gaspard de), *L'expédition d'Espagne*, Paris, Perrin, 1983.
3. AN, 359 AP 78, Notes pour le roi.
4. Service historique de la Défense/archives de la Guerre (SHD/GR), 12 GG2, Papiers de Clermont-Tonnerre, ministre de la Marine et des Colonies.
5. AN, 544 Mi/10, mémoires inédits.
6. AN, 359 AP 78, papiers du ministre.
7. AN, 359 AP 78, divers états du rapport du 22 janvier 1825.
8. SHD/GR, 1H1, dossier 4, rapport de Clermont-Tonnerre sur le projet d'expédition à Alger.
9. Respectivement Victor, Damas et Clermont-Tonnerre lui-même, de la fin de l'année 1823 à 1824.
10. AN, 359 AP 78, *Ibid.*
11. AN, 359 AP 78, *Ibid.*
12. Le Budget des dépenses générales et services publié au 1<sup>er</sup> juillet 1826 reporte une somme de 196 millions. Le budget des dépenses générales et services (abstraction des autres états, perception et dette) se monte quant à lui à environ 640 millions.
13. AN, 359 AP 79.